



**Centro Universitário de Brasília  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

**DANILO RIBEIRO MIRANDA**

**INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES  
AUTÔNOMOS**

**Brasília  
2007**

**DANILO RIBEIRO MIRANDA**

**INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES  
AUTÔNOMOS**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* de Direito Previdenciário: Gestão Previdenciária e Previdência Complementar.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Márcia Picarelli.

**Brasília  
2007**

**Danilo Ribeiro Miranda**

**INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES  
AUTÔNOMOS**

Trabalho apresentado ao Centro  
Universitário de Brasília (UNICEUB/ICPD)  
como pré-requisito para obtenção de  
Certificado de Conclusão de Curso de  
Pós-graduação *Lato Sensu de* Direito  
Previdenciário: Gestão Previdenciária e  
Previdência Complementar.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Márcia Picarelli.

Brasília, 12 de abril de 2007.

**Banca Examinadora**

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Tânia Cristina Cruz

---

Prof. Dr. José Augusto Pinho da Cunha Lyra

---

Prof. Dr. Ricardo José Macedo Brito Pereira

## **RESUMO**

O trabalho parte da análise da história da previdência social para poder definir quais as suas características essenciais. Com a caracterização da obrigatoriedade como seu elemento principal, a partir do momento em que reconhecida como direito fundamental de 2.<sup>a</sup> geração, passa-se ao estudo da evolução da legislação previdenciária que trata dos segurados autônomos, deixando clara a tendência à prevalência da preocupação com o equilíbrio atuarial sobre a necessidade de inclusão desses segurados, especialmente a partir da adoção da política neoliberal no Brasil, tendo-se como marco, no âmbito previdenciário, a publicação da Emenda Constitucional n.º 20/98. Considerando que a própria política neoliberal é um dos fatores determinantes para o aumento da informalidade no mercado de trabalho, e partindo-se do pressuposto de que o direito fundamental à previdência social configura cláusula pétrea, rejeitamos a atual moldura legislativa. Ao mesmo tempo, louvamos a retomada da preocupação do governo com a inclusão desse segmento, especialmente por meio das ECs n.º 41/03 e 47/05, alertando-se, porém, para a necessidade de se ampliar a discussão, a fim de que não seja tratada sob um enfoque meramente assistencialista.

### **Palavras-chave:**

Previdência social. Direitos Fundamentais. Neoliberalismo. Segurados Autônomos. Sistema especial de inclusão previdenciária.

## **ABSTRACT**

This research was based on the analysis of the history of Social Security to define which its essential characteristics are. After the characterization of compulsoriness as its main element since it is recognized as a 2nd generation right, we followed with the study the evolution of the legislation that deals with the self-employed workers. In this phase we showed the trend to the prevalence of the concern with the actuarial balance upon the necessity of inclusion of these workers, especially after the adoption of the neo liberal politics in Brazil and the publication of Amendment nr 20/98. Considering that the neo liberal politics is one of the determining factors for the increase of informality in the work market, and knowing that the access to social security is constitutionally assured, we reject the current laws. At the same time, we praise the newly raised concern with the inclusion of this segment, especially by Amendments nr 41/03 and 47/05, alerting, however, to the need of extending the debate so that the matter is not treated as a mere assistance.

### **Key-Words:**

Social security. Fundamental Rights. Neo liberalism. Self-employed work. Special system of social security inclusion.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	01
1 O DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	03
2 EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO LEGAL DOS SEGURADOS AUTÔNOMOS .....	15
3 MERCADO INFORMAL E O PROBLEMA DA INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL .....	26
4 SISTEMA ESPECIAL DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA .....	37
CONCLUSÃO .....	48
REFERÊNCIAS .....	50
BIBLIOGRAFIA .....	51

## INTRODUÇÃO

É comum a confusão entre previdência e assistência social, inclusive nos discursos oficiais, de forma deliberada ou não, o que tem sido objeto de reiteradas críticas por parte dos estudiosos do Direito Previdenciário, que apontam sempre para a autonomia da previdência social, face às demais esferas da Seguridade Social.

Tão logo publicada a Emenda Constitucional n.º 41/03, e em seguida a Emenda n.º 47/05, veio à tona novamente a discussão sobre a necessidade de se proceder a essa distinção, especialmente pelos seus reflexos sobre a questão do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social.

Partindo-se da evolução histórica da previdência social, pretende-se definir se tais emendas representam um avanço ou um retrocesso, ampliando-se o debate para além da mera questão do equilíbrio financeiro e atuarial. O intuito é compreender o papel da previdência social face às mudanças políticas e sociais por que vimos passando desde o seu surgimento.

Após, firmadas suas características essenciais, a partir delas se analisará as recentes modificações na legislação previdenciária, voltando nossos olhos para os segurados autônomos, apontados quase sempre como um dos segmentos que menos contam com a proteção previdenciária.

Assim, a partir de dados oficiais e demais estudos não-oficiais realizados sobre o tema, sempre pautados por uma interpretação finalística do ordenamento jurídico, e tendo por premissa maior o respeito absoluto à Constituição Federal, este estudo pretende demonstrar de que forma a exclusão desse segmento contraria a finalidade para a qual foi criada a previdência social.

Atento aos diversos aspectos que envolvem esse tema, pretendemos ainda abordá-lo de forma propositiva, analisando, principalmente, alguns contornos da regulamentação prevista pela Emenda Constitucional n.º 47/05, de forma que ela atenda da melhor forma possível à sua finalidade histórica e constitucional.



# 1 O DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL

De forma genérica, entendemos a previdência como forma de proteção social, cuja origem remonta à época da proteção exclusivamente familiar, ou mesmo à caridade, já em período subsequente. Contudo, a previdência social, como espécie de política pública e com as características que conhecemos hoje, é algo que se verifica há somente pouco mais de um século.

A passagem de organizações espontâneas, surgida dentro de determinados grupos e arcada por um número determinado de indivíduos, para forma de intervenção do Estado, com vistas à garantia daquele mínimo patrimonial, apto a preservar a dignidade da pessoa humana, é um processo cujo estudo revela os fundamentos sobre os quais se assenta, hoje, o nosso sistema previdenciário.

Podemos detectar em sua evolução histórica um período pré-estatal, desde suas remotas origens, por meio da proteção familiar e da caridade, e encerrando-se por volta do século XVII, com a Revolução Industrial, e um período estatal, que lhe sobreveio. Este, por sua vez, possui facetas que se confundem com a forma de Estado então em voga.

Não obstante, e sem prejuízo da divisão que aqui se adota, há quem divida, como Mozart Victor Russomano, a história da previdência em três fases: “período de formação”, com a Lei de Bismark de 1883 na Alemanha, que vai até o final da Primeira Grande Guerra; o “período de expansão”, do Tratado de Versalhes até o término da Segunda Guerra; após, por fim, vem a fase atual, que PEREIRA NETTO (2002, p. 34) divide em “período de expansão conceitual”, até o final da década de 70, e “período contemporâneo”, a partir dos anos 80.

Observe-se uma certa coincidência do período de formação com o início do período estatal, antes assinalado, que juntamente com o período de expansão pode ser analisado sob a égide do Estado Liberal, assim como também há correspondência do período de expansão conceitual com o auge do *Welfare State*, e do período contemporâneo, ao final, coincidente com a época de prevalência do Estado Neoliberal.

Pouco há que se falar, neste trabalho, sobre a época em que a proteção social era feita pela própria unidade familiar, por meio da caridade ou, em período posterior, por sociedades mutualistas, como as confrarias, as corporações de ofício, os grêmios, as caixas de pecúlios e as irmandades. Referir-mo-nos a esse período, que se convencionou chamar pré-estatal, serve-nos somente para ressaltar a importância da assunção, pelo Estado, da responsabilidade por essa importante “questão social”.

Ora, as formas de organizações espontâneas de determinados grupos sociais deixavam sempre de fora do âmbito de sua proteção as camadas de baixa renda, justamente os que dela mais necessitavam, ou por que o custo era muito alto ou por que dependia de uma mentalidade previdenciária ainda pouco desenvolvida.

Tal desproteção social se agravou ainda mais após a Revolução Industrial, em que os trabalhadores e suas famílias passaram a ser submetidos a condições cada vez mais desumanas de trabalho, com carga horária de trabalho insuportável e salários que mal garantiam a sobrevivência do empregado, obrigando-o muitas vezes a colocar mulher e filhos para trabalharem nas fábricas, em condições igualmente insalubres.

Sob a égide do Estado Liberal, que pregava a não-intervenção do Estado sobre as relações particulares, o sistema do *laissez-faire* provocou sérias reações por parte da classe operária, então sem direito social algum. Até mesmo as corporações de ofício de grêmios, que garantiam a assistência e previdência de determinados grupos, foram extintas com a Lei *Le Chapelier*, que aboliu as corporações, as associações de classe e profissionais de toda espécie.

Entretanto as reivindicações da classe operária encontraram eco e, no campo previdenciário, tiveram um importante marco com a criação por Bismark, na Alemanha, de seguros compulsórios (1883-1889). Surge então, pela primeira vez, um sistema securitário coletivo e compulsório, marcas essenciais do período estatal da previdência no mundo.

Como seguro coletivo e compulsório, dele não pode se excluir qualquer pessoa. Todo e qualquer trabalhador passa a ser por ele acobertado, seja de qual classe for, passando ao mesmo tempo a ser responsável pelo sustento do sistema como um todo. Prescinde-se, pois, da mentalidade previdenciária, ao passo em que se começa a voltar os olhos para as classes de baixa renda, até então excluídas dessa espécie de segurança social. A previdência revela-se, finalmente, como direito fundamental de 2.º geração.

Essas idéias contaram com o apoio da Igreja Católica, por meio da Encíclica *Rerum Novarum*, em 1891, vindo a se consolidar como direito fundamental nas Constituições do México, de 1917, e de *Weimar*, de 1919. A concepção era a de que não se podia mais deixar simplesmente a cargo dos indivíduos a preocupação com o seu futuro.

Conforme relata PEREIRA NETTO (2002, p. 38):

Por algum tempo, ainda, os países liberais mais ferrenhos resistiram à obrigatoriedade que é típica da previdência social, chegando a passar pela experiência de implantação de seguros sociais voluntários, como aconteceu na Suíça em 1911, mas com o tempo, acabaram reconhecendo a ineficácia desse modelo, incapaz de atingir grandes proporções e a necessária uniformidade e continuidade.

Tendo surgido como uma espécie de “compromisso” com ganhos sociais, como reação à introdução do comunismo no Leste Europeu, o *Welfare State* foi, essencialmente, uma forma de o capitalismo se auto-sustentar. Como bem observa GRAU (2003, p. 28), o Estado, nesse novo papel, atuando como agente de implementação de políticas públicas, passa a promover a integração, a modernização e a legitimação capitalista.

A previdência social começa a tomar, então, outra dimensão, agora sob o enfoque do Estado de Bem Estar Social.

Como registra VILLELA (2005, p. 24), “de alguns direitos sociais concedidos, trabalhistas e previdenciários, passa-se a uma visão mais ampla da Seguridade Social, passando o Estado a cuidar da previdência, da assistência e da saúde de toda a população, e não só dos trabalhadores”. É o período de expansão conceitual da previdência social. A partir daí que nasce também o regime de repartição, com toda a população contribuindo para um fundo único previdenciário.

A ampliação em demasia da sua cobertura, evidentemente, teve impacto nas contas públicas, implicando em um expressivo aumento da carga tributária, redundando, no momento seguinte, no declínio do Estado de Bem Estar Social. A concepção de Seguridade Social, surgida na época, ampliada em demasia, passa a assumir dimensões por demais abrangentes, começando a se tornar inviável.

Destaque-se, nesse processo, o avanço pioneiro da Inglaterra na definição desses novos contornos do sistema de Seguridade Social, com a formação de

comissão presidida pelo especialista em seguros sociais *William Beveridge*, cujas conclusões foram consolidadas no relatório *Beveridge*. Vale salientar que este visava, fundamentalmente, apontar alternativas para os problemas graves problemas sociais enfrentados durante a reconstrução no período pós-guerra.

Aponta Ibrahim (2004, p. 36 e 37), entre outros, os seguintes aspectos do referido relatório:

- participação da sociedade, principal interessada, na administração do sistema, adotando-se ainda fonte tríplice de custeio, com participação do Estado, empresas e trabalhadores;
- proteção contra toda espécie de infortúnio (universalidade objetiva), e extensão do sistema para todos os trabalhadores, inclusive os autônomos, não se restringindo sua cobertura somente aos empregados;
- assistência social atuando de forma complementar à previdência social, atendendo determinadas parcelas excluídas da sociedade, e exclusão da saúde do sistema previdenciário;
- tratamento equânime de todos os protegidos, integrando a área urbana e rural em um sistema único;
- aumento da idade para a aposentadoria em função do aumento generalizado da expectativa de vida, e estímulo à aposentação tardia, bem como exclusão de todo tipo de renúncia de receita, visando à manutenção do equilíbrio financeiro do sistema.

Vê-se que o signo do relatório, fundamentalmente, é o oferecimento da maior cobertura possível, combinada com a gestão participativa, autônoma e responsável da previdência social, destacando-se a nítida preocupação que já

havia, então, com o equilíbrio do sistema, sem prejuízo da inserção de todas as classes no sistema protetivo - preocupação crescente que acompanha a própria evolução da concepção de previdência social.

O “período contemporâneo” da previdência social, por sua vez, nasce sob um signo distinto, cujo sentido deve ser buscado nas críticas à sustentabilidade do Estado de Bem Estar Social, indicadas por Offe (*apud* VILLELA, 2005, p. 25 e 26), entre as quais estão: a) demanda crescente de diversos grupos sociais, de modo a não se garantir mais padrões mínimos, mas máximos de bem estar-estar; b) impossibilidade de distribuição de benefícios em razão de necessidades reais, e não meramente mediante demonstração de direitos legal-formais; e c) fragilidade do sistema diante de mudanças econômicas e crises fiscais.

Some-se a esses fatores a desaceleração do crescimento econômico, o crescimento do déficit público, a instabilidade econômica provocada, a partir de 1971, pelo rompimento do padrão dólar-ouro e, por fim, o primeiro choque do petróleo do 1973 - o resultado não poderia ser outro que não o questionamento sobre as relações de trabalho e a própria manutenção do *Welfare State*. Como resposta a todas essas questões, tivemos o Neoliberalismo.

Paralelamente ao retorno do pensamento liberal, inicia-se o processo internacionalização da economia, a *Globalização*, cujas marcas essenciais são a forte presença do capital especulativo, a relativização do conceito de soberania estatal, o estímulo desenfreado à competitividade das empresas e a conseqüente necessidade de flexibilização das relações de trabalho.

Interessante notar que justamente na Inglaterra, onde nasceu a concepção de previdência social até então dominante, é que também surgiram as

primeiras medidas de flexibilização dos direitos sociais, nos anos 70, no governo de Margareth Thatcher.

Como relata Villela (2005, p. 28), “Thatcher foi bem-sucedida em seus intentos nos anos 80, (...) conseguiu não só destruir os sindicatos britânicos – substituindo o coletivismo anterior pelo individualismo e convertendo o sindicalismo em inimigo central do neoliberalismo”.

Seguindo-se esse ideário, introduziu-se reforma no sistema previdenciário inglês, criando-se incentivos para que os contribuintes optassem por seguros privados, objetivando-se reduzir os encargos de longo prazo do sistema social de Seguridade. O processo de inclusão de segmentos da classe trabalhadora, com o neoliberalismo, entra em nítido retrocesso.

Nesse sentido, atestam Castro e Lazzari (2004, p. 651) que:

O Estado-Providência foi criado, segundo seus precursores, para redução das desigualdades sociais. Assim, o sistema se sustenta e se legitima pelo fato de que a sociedade – e o Governo eleito por esta – tem um compromisso moral com os menos favorecidos. No momento histórico em que a sociedade quebra tal paradigma, adotando definitivamente a noção de que cada um deve buscar os próprios meios de sustento, e que os bem-sucedidos não possuem nenhuma ‘dívida social’ a quitar, desaparece a integração social, e o individualismo materialista poderá ser declarado como doutrina predominante, em flagrante prejuízo aos indivíduos das camadas mais pobres da sociedade.

Importante salientar que no Brasil, de forma diversa, não se nota a instalação de um Estado de Bem Estar Social nos moldes do adotado em outros países, constatando-se aqui uma implantação tardia de direitos sociais em prol dos trabalhadores. Mesmo as sucessivas Constituições prevendo alguns direitos sociais, a imensa maioria nunca chegou sequer a ser regulamentada.

Aliás, nos países da América Latina como um todo, somente no século XX foram instituídos seguros obrigatórios, não só em virtude do escasso desenvolvimento industrial, mas também por que, via de regra, sempre se aguardava pela experiência dos europeus em matéria de legislação social.

No Brasil, apenas algumas medidas isoladas foram adotadas, visando atender uma ou outra categoria de trabalhadores, sempre limitadas geograficamente e de forma predominantemente mutualista, sendo que as primeiras normas com características eminentemente previdenciárias foram normas protetivas destinadas apenas aos servidores públicos, quase sempre sem nenhuma contribuição.

É curial registrar também que o movimento operário no Brasil teve, igualmente, papel fundamental nas alterações que seguiram em nossa legislação social, em especial após a recomendação da OIT, no sentido de que fosse implementada uma legislação social capaz de reduzir os conflitos nas relações de trabalho.

A Lei Elóy Chaves, primeira a instituir um sistema de previdência social obrigatório no país, surge dentro desse contexto, sendo que, no mesmo ano em que publicada aquela lei “são criadas 24 Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS), abrangendo um contingente de 22.991 segurados.” (PEREIRA NETTO, 2002, p. 55). Ainda assim, contudo, um grande número de trabalhadores, vinculados a empresas sem CAP, continuavam sem cobertura previdenciária.

Vale lembrar ainda que, como as CAPS eram entidades de natureza civil, o Estado não participava nem do custeio nem da sua administração, o que somente iria mudar na década de 30, com a criação dos IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensão, autarquias que abrangiam toda uma categoria profissional, e com a



Constituição Federal de 1934, que instituiu a contribuição tripartite para a previdência no Brasil.

No entanto, quando em 1953 foi criada a Caixa Única de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, o sistema previdenciário já abrangia praticamente todos os trabalhadores.

É bom lembrar que os trabalhadores rurais sempre receberam tratamento apartado, no âmbito previdenciário, tanto no que concerne à sua organização, como no tocante à extensão da cobertura. A uniformidade de tratamento somente viria com a Constituição Federal de 1988, juntamente com muitas outras alterações, que mudaram completamente a face da previdência social brasileira.

Somente com a Constituição Federal de 1988 também que se implanta no Brasil, ao menos no plano normativo, um quadro de Seguridade Social próximo ao que já se via em países da Europa do pós-guerra (PEREIRA NETTO, ob. cit. p. 67).

Nesse sentido, importante ressaltar a consagração na Carta Magna do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, par. ún., inciso I), estendendo a proteção social a todos que dela necessitem, sem prejuízo, no entanto, do caráter contributivo da previdência social (art. 201, *caput*, e 195, § 5.º).

Saliente-se que, na Constituição Federal de 1988, a proteção por meio da Seguridade Social, aí incluída a previdência social, deve ser vista como forma de concretização um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, qual seja, a preservação da dignidade da pessoa humana, que irradia sobre todo o texto constitucional.

Analisando o papel que esse princípio exerce nas constituições, Delpérée (1999, p. 159) afirma que:

(...) a dignidade humana é colocada sobre um pedestal. É o sustentáculo, é o ponto de referência. A Constituição faz do direito à dignidade humana o objetivo a esperar através da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. A Constituição consagra desta maneira – em favor de todo homem – um direito absoluto de resistência. Ela prescreve também, tanto da parte dos governantes como dos cidadãos, um dever limitado de reserva.

Sendo a dignidade da pessoa humana consequência inerente à consolidação do Estado Democrático de Direito, portanto, desse ponto não podemos nos afastar na análise dos limites das ações governamentais implementadas a partir dos anos 90 no Brasil. Tais reformas, identificadas sob o signo de “neoliberais”, colocaram em xeque uma série de conquistas históricas dos trabalhadores, quando o país nem tinha alcançado ainda um patamar mínimo de desenvolvimento social que justificasse a contestação desses direitos.

No âmbito da previdência social, como aponta Todeschini (*apud* COOREIA; VILLELA, 2005, p. 35), surgiram “vários projetos de reforma constitucional em que, nos dispositivos da ordem social, havia propostas que pretendiam romper com o constitucionalismo social e reforçar somente o liberalismo econômico, privatizando a previdência e excluindo os atores sociais da gestão previdenciária.”

O Estado, desse modo, passa a querer abdicar, gradativamente, de seu compromisso com o bem-estar social e a preservação da dignidade humana, firmado por ocasião da Constituinte, olvidando os fundamentos históricos da previdência social, quais sejam, a necessidade de intervenção do Estado, na medida em que se trata de direito fundamental que lhe cumpre assegurar a todos os cidadãos, bem como o caráter compulsório da filiação, como forma de inclusão das mais diversas categorias profissionais.

Não se deve esquecer também que a solidariedade, inerente ao regime de repartição, é que permite que a previdência atinja seu fim último, de concretização da Justiça Social, do qual a ótica privatística do Estado Neoliberal parece continuamente querer se afastar.

Ora, “a partir do momento em que cada trabalhador faça cotizações para si próprio, e não para um fundo mútuo, desaparece a noção de solidariedade social.” (CASTRO; LAZZARI, 2004, p. 41). Distanciamo-nos, então, da sociedade livre, justa e solidária, que a Constituição, em seu artigo 3.º, inciso I, parece desejar construir.

Não por outra razão é que afirma categoricamente Grau (2003, p. 36):

A política neoliberal (...) é incompatível com os fundamentos do Brasil, afirmados no art. 3.º da Constituição de 1988, e com norma veiculada pelo seu art. 170. A Constituição do Brasil, de 1988, define (...) um modelo econômico de bem-estar. Esse modelo, desenhado desde o disposto nos seus arts. 1.º e 3.º, até o quanto enunciado no seu art. 170, não pode ser ignorado pelo Poder Executivo, cujas definições constitucionais de caráter conformados e impositivo é óbvia.

Isso nos leva a rejeitar, *ab initio*, quaisquer propostas tendentes a eximir o Estado de sua obrigação de assegurar a previdência social aos seus cidadãos, tais como soluções meramente assistencialistas ou delegadas a instituições de natureza privada, partindo-se da premissa que referidas soluções afrontam normas constitucionais que constituem cláusulas pétreas (artigo 60, § 4.º, inciso IV), em especial o direito do trabalhador à previdência pública, que ao Estado cumpre assegurar.

São essas, pois, as bases em que se assenta o direito fundamental à previdência social, que o artigo 6.º da Constituição Federal, no primeiro dispositivo do capítulo “Dos Direitos Sociais”, não demora a afirmar.

## **2 EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO LEGAL DOS SEGURADOS AUTÔNOMOS**

Uma das primeiras normas que cuidou dos segurados autônomos foi o Decreto n.º 32.667, de 1.º de maio de 1953, que aprovava o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários e facultava a filiação dos profissionais liberais como autônomos.

Assim previa o referido decreto:

Art. 3º São segurados facultativos:

I - os comerciantes, os proprietários, os dirigentes ou administradores de empresas ou instituições compreendidas no regime do Instituto, salvo os incluídos no § 1º, alínea "b", do artigo anterior;

II - as pessoas que, trabalhando para empresas ou instituições compreendidas nos itens IX e X do artigo anterior, estejam excluídas da obrigatoriedade, por não perceberem salário ou por obedecerem a voto religioso;

III - os profissionais liberais, que não forem segurados obrigatórios, de acordo com o disposto no artigo 2º;

IV - aqueles a que se refere o artigo 2º, § 1º, alínea "a", quando não sejam sindicalizados.

Pode-se falar, a partir de então, que esse segmento passou a ter direito integrar a previdência social, não se reconhecendo nele ainda, no entanto, um direito fundamental, cuja marca essencial, como visto, é a obrigatoriedade de filiação, intimamente ligada ao princípio da universalidade de cobertura e atendimento, previsto no artigo 194, par. ún., inciso I, CF/88).

Essencial registrar aqui a observação de Tavares (2005, p. 3):

A previdência merece exame mais detido. É que ela possui natureza de seguro e, como tal, cria um vínculo jurídico entre o Estado e o segurado. Por isso, alguns lhe negam a característica de universalidade. Isso pode ser uma realidade em países em que o sistema de previdência é limitado a determinadas categorias profissionais ou econômicas. Mas não no Brasil. Aqui, existe um Regime Geral que abrange todas as categorias profissionais (...). Sendo assim, o sistema de previdência no Brasil é universal.

Não se resolve com a inscrição facultativa, portanto, o problema dos trabalhadores de baixa renda, que preferem destinar seus numerários para garantir sua sobrevivência no momento a se precaver contra eventualidades, no futuro, também não resolvendo o problema daqueles que, mesmo tendo condições de arcar com esse custo, não possuem mentalidade previdenciária que os desperte para essa necessidade.

A demanda que a filiação facultativa à previdência social pretende resolver, aliás, pode ser muito bem atendida, a nosso ver, pelas instituições de previdência complementar. Não se trata, pois, de uma política pública, mas mera opção legislativa, fruto da pressão de determinados segmentos da sociedade, como não é raro ocorrer na história da previdência social.

Veja-se, pois, que a mudança desse quadro, com a inserção dos autônomos como segurados obrigatórios da previdência social, somente ocorreu com a Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960, a chamada Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS, que, dentre outras coisas, unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

De certa forma, a unificação da legislação previdenciária, bem como dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, seis anos depois, é que torna viável o ingresso efetivo dessa parcela da classe trabalhadora na previdência social.

Enquanto segregados, jamais teria tal grupo condições de arcar, do ponto de vista atuarial, com os altos custos da previdência social.

Essa é uma decorrência indesejável do princípio da solidariedade, ausente na previdência complementar, podendo ser considerado “um pressuposto fundamental da Seguridade Social (...). Aplicado esse conceito na Seguridade Social, vamos encontrar que aqueles que têm melhores condições financeiras devem contribuir com uma parcela maior para financiar a Seguridade Social.” (MARTINS, 1997, p. 75 e 76).

Perceba-se que, de acordo com o artigo 69, alínea “e”, da LOPS, os autônomos deviam contribuir com a mesma alíquota dos segurados em geral. Ante a ausência de previsão de contribuição patronal (um dos três pilares do custeio da previdência social), certamente haveria um déficit a ser arcado pelos demais contribuintes.

Com a finalidade de tentar minorar esse impacto nas contas da previdência, sobreveio o Decreto-Lei n.º 959, de 13-10-1969, a partir do qual as empresas começam a recolher contribuição previdenciária sobre o trabalho autônomo.

Assim dispunha o Decreto-Lei em questão:

Art. 1º A empresa que a qualquer título remunerar serviços a ela prestados por trabalhador autônomo, sem vínculo empregatício, fica obrigada a contribuir para o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) nos termos do artigo 69, § 2º, da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social), na redação dada pelo artigo 18 do Decreto-Lei nº 66, de 21 de novembro de 1966, e nas condições estabelecidas neste Decreto-Lei.

§ 1º A contribuição será igual a 8% (oito por cento) da remuneração efetivamente paga ou devida no ano civil limitada, em relação a cada empresa e por trabalhador autônomo, a doze vezes o maior salário-base da categoria, vigente na respectiva região, ou, na falta deste, a doze vezes o salário-mínimo regional de adulto, não prevalecendo para esse efeito o limite mensal es-

tabelecido no item III do artigo 69 da Lei Orgânica da Previdência Social.

§ 2º Sobre o valor da remuneração de que trata este artigo não será devida nenhuma outra das contribuições arrecadadas pelo INPS.

(...)

Art. 3º Equipara-se à empresa para fins de previdência social, o trabalhador autônomo que remunerar serviços a ele prestados por outro trabalhador autônomo, bem como a cooperativa de trabalho e a sociedade civil, de direito ou de fato, prestadora de serviços.

Constata-se assim que os demais contribuintes passariam a arcar unicamente com a parcela correspondente à contribuição patronal relativa aos autônomos que prestam serviços a pessoas físicas.

A Lei n.º 5.890/73, por sua vez, alterando diversas regras referentes aos trabalhadores autônomos, dispôs que a contribuição do autônomo passaria à alíquota de 16%, mas com direito à reembolso de até 8% sobre o valor de seu salário-base quando trabalhasse para empresa (art. 69, inciso V, artigo 76, incisos I e II, e artigo 76, inciso IV, da LOPS).

Essa a situação até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe inúmeras mudanças, trazendo inclusive todo um capítulo tratando da Seguridade, criando um Sistema Nacional de Seguridade Social, no qual estariam englobados a saúde, a assistência e a previdência social.

Uma séria divergência doutrinária e jurisprudencial se acentuou, ainda, com relação ao artigo 149 da Constituição Federal, que determina a aplicação de princípios tributários às contribuições sociais, trazendo à baila novamente questionamentos sobre ser ou não a contribuição social espécie tributária.

A controvérsia sobre as contribuições previdenciárias resolveu-se na ADI n.º 1.432-3, na qual o Supremo Tribunal Federal expressamente afirmou a natureza eminentemente tributária das contribuições sociais.

Se assim era, não poderiam ser analisados os incisos I e II do artigo 195 sob outra ótica que não a da mera “legalidade estrita”, em prejuízo da análise histórica da Previdência como conquista social, surgida a partir da relação de trabalho e, portanto, envolvendo trabalhador e empregado, sendo tampouco analisada sob o enfoque do “direito fundamental de 2.º geração”, que a toda Sociedade e ao Estado cumpre assegurar.

Prevvia o artigo 195, em seus incisos I e II:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II - dos trabalhadores.

Conforme restou firmado na ADI n.º 1.102/DF, em julgamento publicado no DJ 17/11/95, o termo “folha de salários” deveria ser entendido de forma estrita, ou seja, somente poderia se referir a empregados, jamais a avulsos ou trabalhadores autônomos.

Isso implicou na declaração da inconstitucionalidade da Lei n.º 7.787/89, que previa a contribuição das empresas inclusive sobre valores pagos a pessoas que lhes prestassem serviço, ainda que sem vínculo empregatício.



Vale registrar que a Lei n.º 7.787/89 estipulava ainda alíquotas mais elevadas para os segurados autônomos, quando estes recebessem acima de determinado valor. A preocupação era justamente com a ausência da respectiva contribuição patronal, não se estendendo tal majoração aos que recebiam salário-de-contribuição mais reduzido com vistas a não excluir esse segmento da proteção previdenciária.

Sobreveio então a Lei n.º 8212, de 24 de julho de 1991, que tratou dos segurados autônomos em seu artigo 12, inciso IV, definindo-os como sendo aqueles que prestam “serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego” bem como a “pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não”.

Referida lei ainda mantinha a aplicação de alíquota reduzida até determinado valor de salário-de-contribuição, mantendo a sistemática anterior, como se vê em seu artigo 24, incisos I e II. Também a contribuição patronal ainda vinha prevista no artigo 22, inciso II, devendo-se ressaltar que, quando publicada esta lei, o STF ainda não havia decidido pela inconstitucionalidade da referida exação.

Após o julgamento da ADI n.º 1.102/DF, então, foi publicada a Lei Complementar n.º 84, de 18 de janeiro de 1996, que instituiu contribuição das empresas de 15% sobre a remuneração paga a segurados que lhes prestem serviços, sem vínculo empregatício. O fundamento passou a ser o artigo 195, § 4.º - daí a necessidade de edição de lei complementar.

Acabando com a previsão de alíquota reduzida para os seguradores autônomos que recebessem até determinado valor de salário-de-contribuição, a Lei

n.º 9.711, de 20 de novembro de 1998 fixou em 20% a alíquota para todos os segurados autônomos. Prestigia-se, assim, o caráter contributivo, em detrimento da ampla cobertura e atendimento previdenciários.

Em 15 de dezembro de 1998 foi publicada, afinal, a Emenda Constitucional n.º 20, que assinala uma nova fase para a Previdência Social no Brasil, introduzindo uma série de novas diretrizes e assinalando o início da reforma previdenciária no país. De forma geral, podemos indicar a preocupação com o equilíbrio atuarial da previdência social, em especial por meio do fortalecimento de seu caráter contributivo, assim como com a inclusão de um número maior de trabalhadores.

Mesmo o artigo 195 da Constituição passa a prever contribuição da empresa sobre “a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício”, corrigindo, assim, a lacuna outrora verificada.

Essa mudança no plano constitucional permitiu que se processasse várias mudanças na legislação previdenciária que se seguiram, merecendo destaque, no tocante ao segurados autônomos, as Leis n.º 9.876/99 e n.º 10.666/03.

A Lei n.º 9.876/99, mais conhecida por ter instituído o fator previdenciário, criou a figura do contribuinte individual, entre os quais estava o segurado autônomo, estabelecendo ainda – já com a autorização da EC n.º 20/98 – uma contribuição para as empresas de 20% sobre a remuneração paga a esses segurados.

Inovação interessante, e que já deveria ter sido incorporada por nova legislação, é a regra inserida no artigo 30, § 4.º, da Lei n.º 8.212/91, que permitiu a

redução da contribuição do segurado contribuinte individual por meio de abatimento da contribuição da empresa, nos casos em que prestasse serviço a pessoa jurídica.

O raciocínio da lei é o de que, se há contribuição patronal, não se justifica que o contribuinte individual continue contribuindo com alíquota muito maior do que a dos demais contribuintes. Prestasse determinado contribuinte individual serviços somente a pessoas jurídicas, a lei poderia simplesmente determinar, nesses casos, contribuição com alíquota de 11%.

Prevê ainda a Lei n.º 9.876/99 que o contribuinte individual somente pode se valer dessa dedução depois que se certificar que a contribuição já foi recolhida pela empresa, através da GFIP, o que torna praticamente inviável a utilização desse benefício pelo autônomo.

Pode ser notado um avanço com a entrada em vigor da Lei n.º 10.666/03, que obrigou essas empresas a efetuarem a retenção das contribuições dos contribuintes individuais – à semelhança do que já faziam com os segurados empregados, juntamente com a contribuição a seu cargo. O desconto da contribuição, com alíquota de 11%, é presunção absoluta, devendo ser cobrado da empresa na hipótese de não-recolhimento (art. 33, § 5.º, Lei n.º 8.212/91).

Uma outra alteração, de que se faz apenas registro, é a extinção da escala transitória de salário-base, determinada pelo artigo 9.º da Lei n.º 10.666/03, outrora estabelecida pela Lei n.º 9.876/99. Pela legislação anterior, a contribuição do autônomo deveria incidir sobre escalas, valores determinados de salário-de-contribuição, e não sobre toda a remuneração. A partir da Lei n.º 10.666/03, então, o contribuinte passa a recolher sobre a integralidade de seus vencimentos.

A principal constatação que se pode fazer, contudo, é a de que o que sempre justificou a aplicação de alíquota maior para os segurados autônomos foi a falta da respectiva contribuição patronal. Dessa forma, a preocupação com o equilíbrio atuarial acabou prevalecendo sobre a preocupação com a inserção desse segmento na previdência social, em atenção ao princípio da ampla cobertura.

Isso por que, apesar de serem considerados “segurados obrigatórios”, há muito existe a preocupação com o efetivo recolhimento das contribuições por eles devidas, na medida em que o Estado não possui mecanismos capazes de exercer a pronta fiscalização de uma parcela significativa desses trabalhadores.

A primeira solução para esse problema, encontrada na Lei n.º 9.032/95, foi a de estabelecer um prazo maior (30 anos) durante o qual ainda seria exigível a contribuição desses segurados. Não considerando essa solução suficiente, ainda, veio a Lei n.º 9.876/99, que veiculou regra ainda mais rígida.

Pela redação dada então ao artigo 45, § 1.º, da Lei 8.212/91, “para comprovar o exercício de atividade remunerada, com vistas à concessão de benefícios, será exigido do contribuinte individual, **a qualquer tempo**, o recolhimento das correspondentes contribuições.” (grifo nosso).

Já que não se conseguia fiscalizar o recolhimento efetuado por esses contribuintes, achou por bem nosso legislador, em contrapartida, exigir o recolhimento de todas as contribuições devidas pelo segurado como condição para concessão de benefício. Na prática, acabou-se por excluir da proteção previdenciária a imensa maioria desses trabalhadores, que dificilmente se preocupam em recolher as contribuições por eles devidas, durante a vida.

Observe-se que o artigo insere requisito para a “concessão de benefícios”, ao invés de simplesmente estabelecer, para esses casos, a imprescritibilidade de tais contribuições. Buscava-se evitar, desse modo, que a imprescritibilidade fosse reportada somente às contribuições cujos fatos geradores tivessem ocorrido a partir da entrada em vigor da referida alteração – lembrando que, jurisprudencialmente, novos requisitos têm aplicação imediata, afastando-se ainda os riscos inerentes à natural rejeição do Judiciário a obrigações imprescritíveis, visando à estabilização das relações sociais.

Outra intenção era a de fazer com que o recolhimento precedesse a concessão do benefício, ao invés de conceder-se o benefício e, somente após, buscar-se receber as contribuições eventualmente devidas pelo segurado. Em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelas EC n.º 20/98, o caráter contributivo da previdência social tem cada vez mais peso, mesmo que em prejuízo da finalidade maior da previdência social, que é a proteção social.

Ora, estabelecer a exigência de prévio recolhimento das contribuições sociais para permitir que o trabalhador faça jus a benefício previdenciário é contrária à própria obrigatoriedade de sua inserção no sistema previdenciário, negando a sua própria natureza de direito fundamental.

Ao Estado cumpre assegurar que os trabalhadores, que destinam sua força de trabalho em prol do desenvolvimento econômico do país, não fiquem ao desabrigo da proteção previdenciária na hipótese de ocorrência de determinado infortúnio. A questão do recolhimento das contribuições devidas, seja pelo aprimoramento dos instrumentos de fiscalização, seja pela conscientização da classe trabalhadora, não pode ser imputada justamente àqueles que mais necessitam dessa proteção.

Enquanto o Estado se apressa em conceder isenções e anistia a diversos segmentos com evidente capacidade contributiva, e não cumpre também seu papel de fiscalizar com rigor entidades que se revestem falsamente do manto da filantropia para burlar a ação do fisco; enquanto se concede benefícios sem a exigência de qualquer contribuição, ou se pretende concedê-los a determinadas categorias com contribuições reduzidas, cedendo a pressões políticas, soa ainda mais injusta a intenção do Estado de negar o direito fundamental do segmento mais desprotegido da classe trabalhadora de ter acesso aos benefícios previdenciários.

O caráter contributivo da previdência certamente é relevante, mas não mais importante do que a finalidade maior da previdência social, que é a de assegurar à classe trabalhadora esse direito fundamental de 2.<sup>a</sup> geração, protegendo-a contra toda sorte de infortúnios.

A falta de recolhimento das contribuições previdenciárias deve ser uma preocupação do Estado. Porém, atribuir a responsabilidade por tal preocupação ao contribuinte é característica própria das entidades privadas de previdência complementar, que devem, estas sim, ocupar-se de forma preponderante com a questão atuarial, em detrimento, inclusive, da própria cobertura previdenciária.

### 3 MERCADO INFORMAL E O PROBLEMA DA INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL

Conforme salientado, a década de 90 foi marcada por reformas que buscavam, essencialmente, estimular a concorrência nos setores produtivos de nossa economia por meio da abertura de nossas fronteiras aos produtos importados, o que exigiria uma revisão do papel do Estado. Esse o mote das reformas administrativa, tributária e previdenciária, entre outras, que vez por outra retornam à discussão.

Não obstante todas essas reformas que vinham sendo levadas a cabo, observou-se que o crescimento durante toda a década de 90 foi pequeno, acompanhado ainda de elevadas taxas de desemprego. Contudo, segundo o discurso então dominante, tais reformas seriam extremamente necessárias para o desenvolvimento do país.

Como afirma Cechin, ex-Secretário Executivo do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPS, *Conjunta Social*, v. 11, n. 2, 2000, p. 21 e 22):

O modelo autóctone seguido até 1990, baseado na industrialização protegida e promovida pelo Estado, esgotou-se completamente na década de 70. Se, de um lado, a política seguida permitiu que o País se industrializasse, crescesse, se urbanizasse, de outro, criou, a partir de 1980, um conjunto respeitável de problemas, tais como: a estagnação econômica de longo prazo; o atraso tecnológico progressivo da indústria e de outros setores em relação aos países industrializados ou ao conjunto dos que seguiram políticas de maior abertura e integração há mais tempo; uma regulamentação progressiva e excessiva, protetora da indústria em vez de proteger o consumidor; déficits crescentes, exacerbados pela Constituição Federal de 1988, pródiga na concessão de benefícios sem a correspondente fonte de financiamento; espirais inflacionárias que tiveram impacto perverso sobre a distribuição de renda, acentuando a pobreza, e que exigiram repetidas intervenções no domínio econômico (...), acentuando as incertezas típicas do mercado e criando crises de desconfiança nas empresas e consumidores.

A questão previdenciária, nesse contexto, deveria ser tratada como um problema de “déficit público”. Assim, o norte das reformas da previdência deveria ser a diminuição dos custos, com a redução dos benefícios, e o aumento da arrecadação, por meio do alargamento da base contributiva.

Esses os fundamentos que a Emenda Constitucional n.º 20/98 acolheu confortavelmente em seu texto, redundando na posterior edição da Lei n.º 9.876/99, que, entre outras coisas, propiciou a potencial exclusão dos trabalhadores autônomos outrora apontada. Importa salientar que essa possível desproteção previdenciária veio acompanhada de uma crescente flexibilização e precarização do trabalho, assim como de altas taxas de desemprego.

Há quem sustente ser possível se alcançar taxas de crescimento capazes de absorver toda essa mão-de-obra hoje excedente (CECHIN, 2000, p. 27 e ss.), com raciocínio que parece lembrar quem outrora defendia, como Delfim Neto, que “*é preciso fazer o bolo crescer primeiro, para depois reparti-lo*” – sem que nunca se tivesse chegado efetivamente a essa “repartição”.

Entretanto, a avaliação que se costuma fazer mais comumente é a de que se trata de um desemprego estrutural (PEREIRA NETTO, 2002, p. 87):

(...) ele não decorre de situações conjunturais passageiras (embora possa ser agravado por elas), mas sim da própria organização do trabalho, de forma que se consegue manter e, principalmente, aumentar a produtividade, com maior qualidade de um número cada vez menor de empregados. Os demais trabalhadores – que não conseguem entrar, ou que tiveram que sair desse contexto produtivo – podem ter vários destinos: o desemprego de curta, média ou longa duração; o trabalho por conta própria e os subempregos (...); e, por fim, os empregos irregulares propriamente ditos, os quais compõem o chamado ‘mercado informal’.



Para analisar a relação existente entre o crescimento do Produto Interno Bruto no Brasil e a sua relação com a formalização dos postos de trabalho, tomamos como referência o estudo veiculado no *Informe de Previdência Social*, v. 16, n. 9, set., 2004, pela clareza na definição da metodologia utilizada.

No referido estudo chegou-se às seguintes conclusões:

- embora tenha havido um período de forte racionalização do emprego formal, não se trata de uma tendência a longo prazo, tendo o país já retomado a capacidade de geração de postos formais, especialmente após a mudança cambial;
- não há tendência clara de queda de participação dos trabalhadores com carteira assinada no total dos trabalhadores ocupados, sendo este um fenômeno tipicamente metropolitano, provavelmente resultado da migração de empresas para regiões que permitam a recuperação de sua competitividade;

Entretanto, ainda que não se possa afirmar que estejamos enfrentando um processo crescente de informalização no mercado de trabalho, não há quem negue que o nível elevadíssimo de desproteção social atingido, tanto que esse tem sido um dos principais temas dos debates sobre a previdência social travados nos últimos anos. Isso por que a informalidade tem sido apontada quase sempre como uma das principais razões para a existência de um grande número de trabalhadores sem a proteção previdenciária.

Assim, de acordo com a Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE 2003, de um universo de 71,6 milhões de pessoas ocupadas, 37,5%, ou seja, 26,9 milhões encontram-se socialmente desprotegidos (MPS, *Informe de*

*Previdência Social*, v. 16, n. 5), número ainda mais expressivo se considerarmos apenas os trabalhadores do setor privado.

Ressalte-se não ser este um problema exclusivamente brasileiro, como faz registrar Pereira Netto (2002, p. 98):

Da PEA estimada em 1999 pela OIT em 3 bilhões de pessoa, 1 bilhão de trabalhadores compunham o excedente mundial de mão-de-obra, sendo que cerca de 150 milhões encontram-se na categoria de desemprego aberto [em condições de desenvolver ocupação de imediato], enquanto 850 milhões são considerados na condição de subemprego, exercendo atividades de sobrevivência.

Não é por outra razão que, nos dias 23 e 26 de março de 2004, no XIII Congresso quadrienal da Organização Ibero-Americana de Seguridade Social, um dos principais temas foi justamente a necessidade de ampliação da cobertura previdenciária.

Consigna o artigo primeiro da Declaração de Salvador (cidade onde foi realizado o evento) ser “objetivo prioritário da Seguridade Social na Ibero-América a adoção de medidas adequadas que possibilitem a ampliação de sua cobertura à maior parte da população, na perspectiva de sua universalização”.

O documento salienta também que essa ampliação da cobertura deve ser acompanhada de um aumento de eficiência e eficácia, com o menor custo possível, de modo que essas economias, por si só, possam ainda ser capazes de provocar aumento da cobertura, atingindo um maior número de destinatários (MPS, *Informe de Previdência Social*, v. 16, n. 3, p. 2).

Retomando ainda os dados divulgados no PNAD/IBGE 2003, mister analisar as características desse grupo de 26,9 milhões de excluídos para que se possa, então, começar a discutir soluções que permitam a sua inclusão no sistema.

De acordo com a pesquisa, desses trabalhadores, cerca de 15,6 milhões recebem renda igual ou superior a um salário mínimo e 11,3 milhões, abaixo desse montante, sendo apontados como aqueles que dificilmente teriam condições de realizar contribuições previdenciárias, ainda que reduzidas.

O perfil desses trabalhadores também é importante para definição das políticas a serem adotadas. Pelo PNAD/IBGE 2002 (MPS, *Informe de Previdência Social*, v. 16, n. 5), em que se indica percentual de trabalhadores excluídos próximo aos do PNAD/IBGE 2003, dos 16,8 milhões de trabalhadores socialmente desprotegidos que estavam então entre aqueles que tinham renda igual ou superior a um salário mínimo, temos 42,2% empregados sem carteira, 41,3% trabalhadores “por conta própria”, 10,2% empregados domésticos sem carteira e 6,3% empregadores.

Esse espectro permite-nos afirmar que mais de 50% são trabalhadores cuja solução envolve políticas que estimulem a formalização da relação de emprego, o que reforça nossa tese de que, qualquer solução que busquemos, deve levar em conta também os reflexos sobre essa parcela excluída.

Nesse sentido, vale lembrar que a exclusão desse segmento tem sido atribuída por muitos à carga contributiva elevada, uma das possíveis causas da informalidade no trabalho.

Como retrata Cechin (2000, p. 44):

Carga contributiva assim elevada fornece um enorme estímulo à evasão. Adicionando-se as contribuições à previdência, às entidades do sistema ‘S’ e ao FGTS, chega-se a cerca de 44% da folha – este o estímulo ao não cumprimento. Esta tendência pode dar-se como sonegação, na forma de empregos informais, sem carteira, ou em formas alternativas e legais de absorção de mão-de-obra, como ocorre com a terceirização ou a cooperativização.

Por essa razão as soluções eventualmente encontradas devem se preocupar com não provocar um agravamento desse quadro, lembrando-se que o objeto desse trabalho, no entanto, são especialmente aqueles 41,3% de trabalhadores autônomos excluídos, que perfazem quase 7 milhões de pessoas, espalhadas por todo o país, sem previdência social.

Tratam-se, evidentemente, de situações radicalmente distintas. Os empregados sem carteira de trabalho não são excluídos, via de regra, por falta de capacidade contributiva própria, mas sim por conta da alta carga tributária que pesa sobre a empresa, razão pela qual os debates tendem a se concentrar ou na redução das contribuições patronais ou no incremento dos instrumentos de fiscalização.

Não obstante, nesses casos, embora não seja o ideal, tais pessoas têm no Poder Judiciário a possibilidade de verem reconhecidos seus direitos, imputando ao empregador todas as conseqüências inerentes à não-observância das obrigações que a lei lhe imputou, como a retenção da contribuição de seu empregado e da sua própria. Isso, aliás, leva muitas vezes a empresa a reconhecer alguns dos direitos sociais dos seus trabalhadores, embora preteridos durante todo o vínculo laboral, visando prevenir litígios.

Note-se que o Brasil possui cerca de 2,5 milhões de ações trabalhistas, enquanto os Estados Unidos têm somente 75 mil e o Japão apenas mil, revelando a amplitude das infrações à legislação trabalhista em nosso país (PEREIRA NETTO, 2002, p. 99).

Evidentemente, não se deve se restringir à “solução judicial”, na medida em que é cediço que grande parte dos trabalhadores não levam tais questões ao Judiciário e, quando as levam, geralmente vêm em muito seu direito protelado.

Cuida-se, portanto, de uma situação que exige pronta solução, mas que não é, repita-se, objeto deste trabalho.

Veja-se, assim, que os autônomos inserem-se num contexto diferente, posto que, pela legislação previdenciária atualmente em vigor, não estando recolhendo regularmente as suas contribuições não teriam a quem recorrer na hipótese de ocorrência de algum infortúnio.

Ademais, as razões que levam à não inclusão desse segmento estão ligadas, normalmente, a fatores radicalmente distintos: 1) a falta de condições financeiras para arcar com os altos custos da previdência social; 2) a falta da mentalidade previdenciária, levando-os a recorrer a soluções alternativas quando sobrevêm o infortúnio.

Observe-se que a legislação aponta uma solução para essas pessoas quando sobrevêm a velhice, que é o caso do benefício assistencial previsto no Estatuto do Idoso (e anteriormente na LOAS), que prevê um benefício de um salário mínimo para pessoas acima de 65 anos cuja renda mensal seja inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo, considerada a unidade familiar (art. 34, Lei n.º 10.741/03).

Um dos problemas refere-se, pois, àqueles que se dedicam anos após anos ao trabalho autônomo, sem haver contribuído para a previdência, e que mesmo atingindo idade avançada, por atingirem remuneração superior à que exige a legislação assistencial (registre-se, extremamente baixa), são obrigados a continuar indefinidamente em atividade.

Outra situação ainda mais grave é a dos que têm que enfrentar algum infortúnio como doença ou acidente, que provoque incapacidade momentânea para o trabalho, necessidades às quais nem as soluções assistencialistas dão resposta.

Tais pessoas irão recorrer à caridade ou à qualquer forma alternativa de proteção social, e o Estado, a quem foi atribuída a tarefa constitucional de assegurar o direito fundamental à previdência social, irá se eximir de sua responsabilidade.

Não parecesse esse quadro grave o bastante, acresça-se que a estimativa é a de que apenas 16% dos cerca de 16 milhões de autônomos são segurados da previdência social (MPS, *Conjuntura Social*, v. 11, n. 2., p. 49). São guardadores de automóveis, vendedores ambulantes, diaristas, feirantes, sem qualquer cobertura na eventualidade de perda da capacidade de trabalho.

Também podemos encontrar aí um outro segmento relevante, apontado por Pereira Netto (2002, pp. 110 e 111):

É bastante freqüente, portanto, que sob a aparência de terceirização encontremos apenas uma fraude às leis, segundo a qual empregadores transformam antigos empregados em 'gerentes' ou 'sócios' de uma nova empresa, terceirizada, embora continuem a exercer os mesmos serviços, mas então com rendimentos achatados, em condições inadequadas de segurança e higiene, e sem direito à previdência social, uma vez que agora, como empresários ou autônomos, eles próprios têm a responsabilidade de pagar sua contribuição e, em geral, não o fazem, pois já tiveram sua renda mensal consideravelmente diminuída.

A inclusão desses segmentos não deve ser considerada, como tem sido, uma mera questão de financiamento da Seguridade Social, por meio do alargamento da base contributiva. Deve ser vista, mais ainda, como política de combate à pobreza, problema que em um país com tanta desigualdade social, como o Brasil, assume ainda maior relevância.

Pode-se, para reforçar esse argumento, invocar os dados do PNAD/IBGE 2003, estimando a quantidade pessoas com renda familiar *per capita* abaixo de meio salário mínimo, conforme de exclua ou inclua os benefícios previdenciários (MPS, *Informe de Previdência Social*, v. 16, n. 3, p. 1):

Seguindo este critério, estima-se, para 2003, em 53,97 milhões a quantidade de pessoas em condição de pobreza considerando rendas de todas as fontes; excluindo rendas advindas de recebimento de benefícios pagos pela Previdência Social, esta quantidade de 'pobres' seria de 74,27 milhões, o que significa dizer que o pagamento de benefícios pela Previdência Social estaria retirando da condição de pobreza cerca de 20,3 milhões de indivíduos.

Veja-se que, apesar de o PNAD não permitir segregarmos os benefícios previdenciários dos assistenciais, tais dados nos dão ao menos uma indicação dos efeitos da previdência social sobre a pobreza no Brasil, na medida em que os benefícios assistenciais correspondem a cerca de apenas de 11,4% do total de benefícios emitidos. Vale observar que o impacto da previdência volta-se, como regra, para a população idosa, sua principal beneficiária, sabendo-se que atualmente mais de 60% da população com mais de 60 anos recebe algum tipo de benefício.

O estudo traz também outra conclusão importante (MPS, *Informe de Previdência Social*, v. 16, n. 3, p. 6):

Muito embora o contingente absoluto de indigentes urbanos continue sendo substancialmente superior, chama atenção o fato de que cerca de 28,9% dos habitantes de áreas rurais encontram-se em situação de pobreza extrema, enquanto no meio urbano esse percentual é de 9,8%. Sem os benefícios previdenciários, esse chamado grau de indigência seria de 20,1% nas áreas urbanas e de 42,7% nas rurais. Isso significa que, diante do grau de vulnerabilidade econômica enfrentada especialmente pela população rural, as transferências previdenciárias desempenham um importante papel na retirada de muitas famílias da condição de indigência, ainda que em diversos casos não sejam suficientes para retirá-las da situação de pobreza.

Esse tem sido o motivo pelo qual os benefícios previdenciários e assistenciais têm exercido papel fundamental na economia de vários municípios, como apontam vários estudos realizados sobre o tema. Assim, o dinheiro da previdência estaria garantido redistribuição de renda e incremento à economia local.

Dessa forma, aduz FRANÇA (MPS, *Conjuntura Social*, v. 14, n. 1, 2003, p. 15):

Dados colhidos pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e pelo IBGE mostram que o pagamento de benefícios previdenciários tem alta correspondência em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), tornando-se responsável direto pelo incremento da economia local. A preços de mercado, a relação entre o valor dos benefícios pagos em 2002 e o PIB chega a 10,47% no Nordeste; 6,54% no Sul; 6,43% no Sudeste; 4,81% no Norte e 3,87% no Centro-Oeste. Para o Brasil, a correspondência atinge 6,72%.

Um outro dado importante é a relação direta entre repasses previdenciários e qualidade de vida dos brasileiros: dos 100 municípios melhor situados com relação ao IDH-M – Índice Municipal de Desenvolvimento Humano - 2001, verifica-se que em 88 deles o pagamento de benefícios supera o Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Por outro lado, nos municípios onde foram medidos os 100 piores IDHs, a relação cai para 22 (MPS, *Conjuntura Social*, v. 14, n. 1, p. 16).

Também pode ser notado um crescimento na renda *per capita* da ordem de 32,5% nos benefícios em que residem beneficiários da previdência social, enquanto no demais não se ultrapassou os 23%: em suma, a média nacional é 54% maior nos domicílios beneficiados (PNAD/IBGE 2003 – dados de 1992-1999).

Todos esses dados indicam para o papel essencial que a previdência social exerce na construção de uma sociedade justa, livre e solidária, ao mesmo tempo em que, ao detectar um segmento relevante de nossa sociedade sem uma efetiva proteção previdenciária, os autônomos, acaba-se por justificar a elaboração deste trabalho, ao mesmo tempo em que nos colocamos frente a um problema cuja solução, aqui, se impõe: a reversão de um quadro em que apenas 1 em cada 8 trabalhadores autônomos encontra-se sob a cobertura da previdência social.



Diante das considerações até então feitas é que se analisará as soluções recentemente propostas Governo Federal, e inseridas no bojo de nossa Lei Maior.

## 4 SISTEMA ESPECIAL DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA

Dando novo rumo às discussões sobre a inclusão dos trabalhadores na previdência social, em 19 de dezembro de 2003 foi publicada a Emenda Constitucional n.º 41, que acrescentava ao artigo 201 da Constituição Federal o § 12, com o seguinte teor:

Art. 201. [...]

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição." (NR)

O chamado “sistema especial de inclusão previdenciária” volta-se, claramente, para o atendimento daqueles 11,3 milhões de trabalhadores que recebem até um salário mínimo e que, supostamente, não teriam condições de arcar com a contribuição previdenciária mensal. A solução, então apontada pelo Governo, seria a concessão do acesso aos benefícios previdenciários em geral, à exceção da aposentadoria por tempo de contribuição.

O motivo da exclusão da aposentadoria por tempo de contribuição seria o alto impacto que esta provoca nas contas da previdência, especialmente por se tratar de benefício que perdura no tempo e, via de regra, gera direito adquirido.

Note-se que, pelos dados divulgados pelo Ministério da Previdência Social, dos cerca de 41 mil benefícios previdenciários concedidos em janeiro e fevereiro de 2005, aproximadamente 20 mil correspondiam a aposentadoria por idade ou tempo de contribuição (MPS, *Informe de Previdência Social*, v. 17, n. 3, p. 14).

É possível que a exceção tenha se dado, também, pela existência da regra já apontada, que socorre aos que contam com mais de 65 anos (art. 34, Lei n.º 10.741/03), e que se enquadram também entre aqueles pertencentes às chamadas camadas de baixa renda.

Se o constituinte derivado parece ter acertado na identificação da parcela dos trabalhadores com relação à qual o problema parece ser mais emergencial, não andou bem, contudo, ao se esquecer da contributividade, que deve acompanhar qualquer política de inclusão previdenciária.

Não se quer aqui afirmar que esse segmento não pode dispor da proteção previdenciária. Ao contrário, conforme já afirmamos, é dever do Estado promover a sua inclusão e garantir seu acesso a tais benefícios. Tanto é assim que rejeitamos, de forma veemente, a regra hoje prevista no artigo 45, § 1.º, da Lei n.º 8.212/91, regra esta que, caso excluída do nosso sistema, tornaria praticamente despicando o § 12 do artigo 201 ora debatido.

O que não se pode fazer é, mais uma vez, conceder-se benefícios previdenciários sem a correspondente fonte de custeio, como muito bem exige o artigo 195, § 6.º, possibilitando que se discrimine corretamente se estamos diante de um benefício previdenciário ou assistencial, sabendo-se que este último é de responsabilidade exclusiva da União, por meio dos tributos por ela instituídos.

A questão, que não é, certamente, levantada pela primeira vez neste trabalho, possui reflexo significativo para definição dos limites do déficit previdenciário, objeto do discurso que tem justificado nos últimos anos as reiteradas reformas por que tem passado a previdência social, reduzindo cada vez mais seu tamanho e dando espaço para formas alternativas de proteção social, principalmente para a previdência complementar.

Não é por outra razão que a Emenda Constitucional n.º 20/98, a par das expressivas alterações que promoveu na previdência pública, também cuidou de fortalecer a previdência complementar, com a inserção de diversas regras que permitiram que ela tomasse novo fôlego.

A preocupação é redobrada diante dos dados: ainda em 2005 a imprensa divulgou, tendo por fonte o Ministério da Previdência Social, dados segundo os quais se teria atingido, em 2004, um déficit recorde de R\$ 32,703 bilhões, indicando-se R\$ 96,04 bilhões arrecadados e R\$ 128,743 bilhões pagos em benefícios (MPs, *Informe de Previdência Social*, v. 17, n. 1. jan., 2005, p. 4).

A par da verificação da consistência desses dados, registre-se que, só com as renúncias de receita (empregador rural, clubes de futebol, *agrobusiness*, entre outras), promovidas por leis de iniciativa do Poder Executivo, já se abriu mão, só 2005, de mais de R\$ 10 bilhões em receitas (MPS, *Informe de Previdência Social*, v. 17, n. 1. jan., 2005, p. 8).

Não é despropositado lembrar-se ainda dos reiterados programas de parcelamento de dívidas, que protelam, em muito o recebimento dos créditos previdenciários. Só a título de exemplo, lembra Pereira Netto (2002, p. 106) que “Segundo técnicos do MPAS, a previdência perde, todo mês, cerca de R\$ 80 milhões com o REFIS”.

Um outro ponto que também deve ser considerado é a forma como o Poder Executivo tem gerenciado esses recursos, na medida em que, como consigna Pereira Netto (2002, p. 83):

(...) a história da previdência no Brasil é também a do saque dos recursos obtidos pelas contribuições, efetuado por sucessivos governos, uma vez que receitas da previdência financiaram Volta Redonda, Brasília, Itaipu e até os gatos da União com seus próprios aposentados e pensionistas. Atualmente, benefícios assistenciais como a renda mensal vitalícia, os destinados a trabalhadores rurais e aos anistiados, embora sejam compromissos da União, são pagos pelo INSS.

Isso sem falar nos valores para cobrir despesas com pessoal e administração que a União é obrigada a repassar, nem na utilização dos recursos da COFINS e da CSLL utilizados em outras atividades que não são propriamente definidas como integrantes da Seguridade Social (PEREIRA NETTO, 2002, p. 84).

Embora não queiramos nos deter aqui na instigante discussão sobre o déficit da previdência social, de forma a chegarmos a uma conclusão segura, o fato é que os recursos previdenciários deveriam receber, há muito, tratamento diferenciado dos demais tributos instituídos pela União.

Ora, uma vez se determinando, por meio de cálculos atuariais, que a contribuição de 9, 10 ou 11% sobre o salário-de-contribuição, somados aos 20% da contribuição patronal, é suficiente para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários *per capita*, tais recursos deveriam constituir reservas, destinadas a um fundo próprio, que garantiriam o pagamento dos benefícios no futuro.

O que ora se defende não é nada novo. É a própria Constituição que o prevê, em seu artigo 250, que em boa hora nos trouxe a EC n.º 20/98:

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

Nem mesmo se pode falar que a criação desse fundo esteja a depender de regulamentação, vez que a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, veio suprir essa lacuna, assim estabelecendo:

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

(...)

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Contudo, ao que se sabe, tem se persistido na centralização de todos os recursos no Caixa Único do Tesouro Nacional, conforme previu a MP n.º 2.170-36, de 23 de agosto de 2001, de forma que parece se preocupar somente se o que se arrecada hoje é suficiente ou não para pagar os benefícios devidos na mesma competência.

Essa forma de gerir os recursos previdenciários, a nosso ver, é desconsiderar o equilíbrio atuarial, que a Constituição Federal manda observar no *caput* do artigo 201. A preocupação com o mero equilíbrio financeiro, contudo, terá efeitos deletérios que sequer podem ser hoje mensurados, na medida em que a constatação que se faz é a de que “se apenas estivesse sendo considerado o aspecto demográfico (...), a previdência social brasileira estaria vivendo o seu melhor momento, em termos de arrecadação, no período compreendido entre as décadas de 90 do século passado e 20 do século XXI”. (PEREIRA NETTO, 2002, p. 89).

Feitas essas considerações, não se pode aceitar a simples inclusão no sistema previdenciário de determinado segmento, por mais relevante que seja, sem se determinar se o pagamento de seus benefícios, no futuro, serão arcados por esses mesmos trabalhadores (hipótese de pronto excluída pela redação então dada ao § 12 do artigo 201), pelos empregadores ou pela União e se, neste último caso, sob a forma assistencial ou não.

Cabe mais: definindo-se que o respectivo custo será arcado pela União, e que o débito será computado à conta da previdência social, deve também a União recolher mês a mês a contribuição por ela devida ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social, de onde sairão os recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários. Algo, aliás, que a União já deveria vir fazendo, com relação às contribuições a seu cargo já instituídas.

Vale aqui invocar a crítica de Ibrahim (2004, p. 28):

Não é compatível a concessão de benefícios previdenciários a trabalhadores, ainda que de baixa renda, sem o correspondente custeio. Para tanto, repita-se, existe a assistência social, a qual tem função natural de preencher as lacunas deixadas pela previdência. (...) Qualquer outra opção distinta da melhoria do status econômico dos trabalhadores é fictícia, podendo, no máximo, acaçapar um benefício assistencial como previdenciário, à semelhança do que foi feito com a grande maioria dos benefícios da área rural concedidos antes da Constituição de 1988. Tais expedientes têm o efeito de macular a credibilidade da previdência, forçando um déficit que não existe, em razão da enorme massa de benefícios claramente assistenciais pagos pelo caixa previdenciário.

Antes, porém, que se desse moldura legal para o § 12 do artigo 201 da Constituição Federal, a Emenda Constitucional n.º 47, de 5 de julho de 2005, talvez por atenção às críticas então formuladas, promoveu nova alteração no texto constitucional, prevendo, ao menos, a participação dos trabalhadores de baixa renda no custeio de seus benefícios, ainda que por meio de contribuição reduzida.



Esse o teor da norma então vigente:

Art. 201. [...]

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social. (NR)

Sem adentrarmos no mérito da inclusão das trabalhadoras domésticas, que demandaria uma análise própria, podemos constatar que houve um avanço tanto na previsão de participação do trabalhador em seu custeio, atribuindo-lhe características de direito conquistado, mais que mera concessão do Estado, quanto na exclusão da exceção referente à aposentadoria por contribuição.

Agora, ao invés do Estado e a sociedade arcarem sozinhos com o custo do benefício assistencial previsto no artigo 34 do Estatuto do Idoso e na LOAS, passa-se a imputar essa obrigação também ao trabalhador de baixa renda que, como ressaltado, poderá ainda dizer que foi um direito conquistado, mais que um benefício concedido.

Evidentemente, resta saber se a lei que regulamentará esse direito manterá ou não o § 1.º do artigo 45 da Lei n.º 8.212/91 que, acaso mantido, fará com que permaneça tudo como está. Nesse caso, melhor seria que se tivesse mantido a redação anterior do dispositivo, arcando a União com os custos da implantação desses benefícios, sob o manto da assistência social.

Não obstante, em um ou outro caso, a questão que se impõe é a de quem será responsável pelo recolhimento dos recursos capazes de arcar com o

pagamento desses benefícios, resultantes da diferença a menor (ou menos ausência) da contribuição do trabalhador, bem como da falta da respectiva contribuição patronal.

A questão também deverá ser objeto da preocupação quando da edição da lei que regulamentar o sistema especial de inclusão previdenciária, que não está isento de observância do princípio da preexistência do custeio em relação ao benefício (art. 195, § 5.º, CF). Importante salientar, nesse sentido, que a questão já está sendo objeto de debate no Congresso, pretendendo o Governo criar nova espécie de segurado com contribuições reduzidas, não se sabe em quais termos (Autônomos podem pagar menos ao INSS, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 06 de nov. de 2006, p. b3).

Restaria ao legislador imputar essa diferença a dois dos três entes que compõem o tripé que dá sustentação à previdência social: as empresas ou o Estado. Aliás, nada mais justo que as empresas, que recorreram ao enxugamento de pessoal para poderem reduzir custos, e o Estado, que incentivou esse processo por meio da abertura do país à importação e por meio da flexibilização dos direitos trabalhistas e previdenciários, arquem com esse ônus.

Quanto às empresas, a lei poderá instituir adicional sobre a CSLL, tributando o lucro das empresas no lugar de aumentar a contribuição sobre a folha de salários. Como salientado, as tentativas de inclusão dos trabalhadores autônomos não podem resultar em prejuízo para aqueles empregados que, principalmente por força desses encargos, não lograram ainda a formalização de seus postos de trabalho.

Se o aumento da carga tributária deve ser visto como algo indesejável, e que no caso específico terá repercussão sobre o valor dos produtos, podendo torná-lo menos concorrentes no mercado, esse é um desconforto menor que deve ser absorvido pelo empresariado, que deve buscar formas alternativas para reduzir os custos de produção.

Também não se deve considerar o custo com a previdência social como mera carga tributária. Essa visão meramente “arrecadatória” da previdência social a afasta de sua finalidade maior, que é a promoção da dignidade da pessoa humana, razão pela qual a previdência não pode ser entendida dissociada de sua finalidade, realizada por meio do pagamento de benefícios previdenciários.

No tocante à União, seria possível também se pensar em um adicional sobre o Imposto de Importação, o que permitiria até mesmo minorar, ao menos internamente, as conseqüências para a concorrência dos produtos nacionais, em razão da elevação do aumento da tributação sobre o lucro das empresas.

Um último aspecto a ser analisado é quanto à contribuição desses trabalhadores, definindo-se a alíquota que deverá ser eles aplicada. Se não nos é possível determinar com exatidão esse valor se não em um estudo de natureza econômica, que demandaria ainda precisar a contribuição da União e das empresas, nos é possível fazer, no entanto, fazer uma limitação: essa contribuição não poderia ser mais do que a que é cobrada dos segurados empregados.

Ora, o artigo 194, parágrafo único, inciso V, da Constituição Federal determina que se observe a “eqüidade na forma de participação no custeio”. Isso quer dizer que o constituinte impôs ao legislador que, instituir contribuições, o faça de acordo com a capacidade de cada um dos contribuintes, empresa e trabalhador,

compensando a redução da contribuição de um com o aumento da cotização de outro mais abastado.

O único motivo que justifica a contribuição do autônomo em patamar mais elevado do que a dos empregados (arts. 20 e 21, Lei n.º 8.212/91) é a falta da correspondente contribuição patronal, como buscamos demonstrar na análise da evolução da legislação previdenciária.

Contudo, face ao princípio regente da previdência social, que é o princípio da solidariedade, muito mais se justifica que haja uma contribuição adicional das empresas, ainda que não haja prestação de serviço diretamente a elas, para que o trabalhador autônomo – em condição ainda mais fragilizada que os empregados – possa contribuir ao menos nos mesmos patamares que estes para a previdência social.

Quanto a essa conclusão não se pode nem mesmo ficar restrito aos trabalhadores de baixa renda, posto que, como direito fundamental, a previdência social é um direito de todos, propiciando-se, desse modo, que a efetiva equidade na participação no custeio seja também uma forma de inclusão previdenciária e social.

## CONCLUSÃO

Compreendida a previdência social como fruto da conquista histórica da classe trabalhadora, e configurando-a, pois, como direito fundamental de 2.º geração, da sua proteção não se pode excluir os trabalhadores autônomos, nem mesmo sob a invocação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

O equilíbrio financeiro e atuarial deve ser entendido como uma imposição ao Estado, que deve buscar sempre o aprimoramento dos instrumentos arrecadatários, assim como no gerenciamento da previdência social. Incumbe-lhe, no entanto, acima de tudo, garantir a todo trabalhador o acesso aos benefícios previdenciários, na hipótese de risco social.

Imputar ao trabalhador a responsabilidade pelo não recolhimento das contribuições previdenciária é querer dar à previdência social tratamento equiparado ao dado à previdência complementar, na qual a iniciativa do interessado e a contributividade são, aí sim, elemento predominante.

Desse modo, as Emendas Constitucionais n.º 41/03 e 47/05 representam, realmente, uma evolução face ao tratamento normativo atualmente dado aos trabalhadores de baixa renda, e em especial os autônomos, na medida em que volta a colocar nas mãos do Estado o problema da exclusão desse segmento da previdência social.

Não obstante, essa alteração em plano constitucional somente representará uma evolução efetiva se, em sua regulamentação, não se olvidar para alguns aspectos que têm sido quase sempre relegados a segundo plano, quais sejam, a preexistência do custeio em relação ao benefício e a equidade da participação no custeio.

Observados esses aspectos, e tendo sempre em mente a necessidade de se garantir efetivamente esse direito fundamental de 2.<sup>a</sup> geração a todos os trabalhadores, as Emendas Constitucionais n.º 41/03 e 47/05 tendem a auxiliar a previdência social a cumprir, de fato, sua finalidade constitucional, ainda que contra a ideologia hoje dominante.

## REFERÊNCIAS

CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2004.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. e VILLELA, José Corrêa (org.) *Previdência Privada – Doutrina e Comentários à Lei Complementar n. 109/01*. São Paulo: Ltr, 2005.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 8.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

DELPÉRÉE, Francis. *O Direito à Dignidade Humana*. In. BARROS, Sérgio Resende de. e ZILVETI, Fernando Auréio (org.). *Direito Constitucional: Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Ed. Dialética, 1999.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2004.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Conjuntura Social*, v. 11, n. 2, abr-jun, Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. *Conjuntura Social*, v. 14, n. 1, mai-ago, 2003.

\_\_\_\_\_. *Informe de Previdência Social*, v. 16, n. 3, mar., 2004.

\_\_\_\_\_. *Informe de Previdência Social*, v. 16, n. 5, mai., 2004.

\_\_\_\_\_. *Informe de Previdência Social*, v. 16, n. 9, set., 2004.

\_\_\_\_\_. *Informe de Previdência Social*, v. 17, n. 3, mar., 2005.

\_\_\_\_\_. *Informe de Previdência Social*, v. 17, n. 1. jan., 2005.

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. *A Previdência Social em Reforma – O Desafio da Inclusão de um Maior Número de Trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2002.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

## BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?*: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 7.<sup>a</sup> ed. re. ampl. São Paulo/Campinas: Cortez/EDUNICAMP, 2000.

ASSOCIAÇÃO Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias. *Emprego, desemprego, subemprego, informalidade*: reflexos no financiamento da previdência social – análise, perspectivas, alternativas. Brasília: ANFIP, 1997.

BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. São Paulo: Ltr, 2000.

BEVERIDGE, Sir William. *O Plano Beveridge – Relatório sobre o Seguro Social e Serviços Afins* (Trad. Almir de Andrade). Rio de Janeiro. Ed. José Olympio, 1943.

COLEÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza*. Brasília: MPAS, 2000.

COSTA, José Ricardo Caetano. O mercado informal e a previdência social. *Revista de Previdência Social*, São Paulo, v. 25, n. 244, pp. 147-149, mar. 2001.

COSTA, Suely Gomes. Assistência Social como política social. In: GUIMARÃES, Débora Messenberg *et al.* *As políticas sociais no Brasil*. Brasília: SESI, 1993.

DEMO, Pedro. Previdência e política social. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). *Um século de previdência social: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. 2.<sup>a</sup> ed. rev. atual. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FERNANDES, Aníbal. *O Trabalhar Autônomo: posição na previdência social e no direito do trabalho, legislação e rotinas*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1984.

FERREIRA, Dâmares. “O princípio da dignidade da pessoa humana e os benefícios previdenciários.” *Revista de Previdência Social*, São Paulo, ano XXV, n. 2555, p. 123-137, fev. 2002.

FREITAS, Riva Sobrado de. *Estado e seguridade social: um exame comparativo entre a experiência brasileira e os modelos de capitalismo*. 1996. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

Informe de Previdência Social. Brasília: MPS, v. 17, n. 2, fev., 2005.



KANDIR, Antônio. Previdência sem privilégios. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 de set. 1995. Caderno 2, p. 5.

LEITE, Celso Barroso. *A crise da previdência social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

\_\_\_\_\_. *A proteção Social no Brasil*. 3. ed. São Paulo: LTr, 1986.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 1998, Tomos I, II, III e IV.

\_\_\_\_\_. *Reforma da previdência social: comentários à Emenda Constitucional n. 20/98*. São Paulo: LTr, 1999.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

NASSAR, Rosita de Nazaré Sidrin. *Flexibilização do direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1991.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. *(Im)previdência social; 60 anos de história da previdência no Brasil*. 2.<sup>a</sup> ed., Petrópolis: Vozes, 1989.

SANTOS, Anselmo Luís dos. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de; MATTOSO, Jorge Eduardo Levi. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* Campinas: Scritta, 1996.

STEPHANES, Reinhold. *Reforma da Previdência*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

\_\_\_\_\_. *Previdência social: uma solução gerencial e estrutural*. Porto Alegre: Síntese, 1993.